

**PERUBAHAN DESA MENJADI KELURAHAN DITINJAU DARI  
ASPEK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN  
IMPLIKASINYA TERHADAP LEMBAGA KELURAHAN**

**TESIS**

**Diajukan Kepada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas  
Muhammadiyah Surakarta untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Guna Memperoleh Gelar Magister dalam Ilmu Hukum**



**Oleh :**

**JAKA SUSILA**

**NIM : R.100070022**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA**

**2012**

## NOTA PEMBIMBING I

Prof. Dr. H. Harun, S.H.,M.Hum  
Dosen Program Magister Ilmu Hukum  
Program Pasca Sarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Nota Dinas  
Hal : Tesis Jaka Susila

Kepada Yth.  
Direktur Program Pasca Sarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu'alaikum wr.wb.

Setelah membaca, meneliti, mengoreksi, dan mengadakan perbaikan seperlunya terhadap Tesis saudara:

Nama	: Jaka Susila
NIM	: R.100070022
Dosen Pembimbing Utama	: Prof. Dr. H. Harun, S.H.,M.Hum
Progran Studi	: Ilmu Hukum
Konsentrasi	: Hukum Tata Negara
Judul Tesis	: Perubahan Stutus Desa Menjadi Kelurahan Ditinjau Dari Aspek Peraturan Perundang-undangan dan Implikasinya Terhadap Lembaga Kelurahan.

Dengan ini kami menilai tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam sidang ujian tesis pada Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Surakarta, 1 September 2012

Pembimbing Utama



Prof. Dr. H. Harun, S.H.,M.Hum

## NOTA PEMBIMBING II

Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H.,M.Hum  
Dosen Program Magister Ilmu Hukum  
Program Pasca Sarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Nota Dinas  
Hal : Tesis Jaka Susila

Kepada Yth.  
Direktur Program Pasca Sarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Assalamu'alaikum wr.wb.

Setelah membaca, meneliti, mengoreksi, dan mengadakan perbaikan seperlunya terhadap Tesis saudara:

Nama : Jaka Susila

NIM : R.100070022

Dosen Pembimbing Pembantu I: Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H.,M.Hum

Progran Studi : Ilmu Hukum

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

Judul Tesis : Perubahan Stutus Desa Menjadi Kelurahan Ditinjau Dari  
Aspek Peraturan Perundang-undangan dan Implikasinya  
Terhadap Lembaga Kelurahan.

Dengan ini kami menilai tesis tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam sidang ujian tesis pada Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Wassalamu'alaikum wr.wb.

Surakarta, 1 September 2012

Pembimbing Pembantu I



Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H.,M.Hum

**TESIS BERJUDUL**  
**PERUBAHAN DESA MENJADI KELURAHAN DITINJAU DARI**  
**ASPEK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN**  
**IMPLIKASINYA TERHADAP LEMBAGA KELURAHAN**

yang dipersiapkan dan disusun oleh

**JAKA SUSILA**

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

pada tanggal 13 September 2012


dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

**SUSUNAN DEWAN PENGUJI**

Pembimbing Utama

  
Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum

Anggota Dewan Penguji Lain

  
Dr. Natangsa Surbakti, S.H., M.Hum

Pembimbing Pendamping I

  
Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H., M.Hum

Pembimbing Pendamping II

Surakarta, 2 Januari 2013



  
Prof. Dr. Khudzaifah Dimiyati, S.H., M.Hum.



## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Jaka Susila.

NIM : R.100070022.

Program Studi : Magister Ilmu Hukum.

Konsentrasi : Hukum Tata Negara.

Judul Tesis : Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan Ditinjau Dari Aspek Peraturan Perundang-undangan dan Implikasinya Terhadap Lembaga Kelurahan.

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya serahkan ini adalah benar-benar merupakan hasil karya sendiri, kecuali kutipan-kutipan dan ringkasan-ringkasan yang semuanya telah saya jelaskan sumbernya, dan apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis saya ini hasil jiplakan, maka saya rela bila gelar dan ijazah yang diberikan universitas kepada saya akan batal saya terima.

Surakarta, 12 September 2012

Yang membuat pernyataan,



Jaka Susila

## KATA PENGANTAR

Puji syukur perlu peneliti penjatkan terlebih dahulu kepada Allah swt yang telah memberikan rahmat, hidayah serta berbagai kenikmatan yang tak terhingga kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan penelitian ini sebagaimana yang diharapkan.

Penelitian ini dimaksudkan untuk memenuhi tugas akhir dalam memperoleh gelar magister dalam bidang hukum, sehingga menjadi beban tersendiri bagi penulis untuk menyelesaikannya ditengah-tengah kesibukan yang lain.

Untuk dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini terpaksa harus berbagi waktu dengan yang tugas-tugas yang lain yang tidak mungkin dilepaskan. Oleh karena itu tentu saja penulisan ini juga jauh dari sempurna, kendatipun sudah dilakukan penyusunan sedemikian rupa, tentu saja masih banyak kekurangannya. Dengan ketidak sempurnaan ini diharapkan ada pihak lain yang dapat melanjutkan penelitian dalam bidang ini pula.

Dalam kesempatan ini tak lupa penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada rekan-rekan yang sekaligus juga pembimbing saya :

1. Prof. Dr. Harun, S.H.,M.Hum selaku Pembimbing Utama yang sudah meluangkan waktu dan dengan sabar membimbing penulis sejak awal melalui diskusi-diskusi di tengah-tengah kesibukannya sebagai pengelola S2 Hukum maupun pengajar baik di Strata 1 maupun 2 Ilmu Hukum UMS.
2. Dr. Aidul Fitriyada Azhari, S.H., M.Hum selaku Pembimbing Pembantu yang juga dengan ide-idenya yang cemerlang dan kreativitasnya dalam melahirkan tulisan-

tulisan yang berbobot telah memacu dan menggugah semangat penulis untuk segera mengakhiri studi.

3. Saudara Iswanto, S.H.,M.H yang merupakan rekan seperjuangan dalam suka dan duka, selalu memberikan masukan-masukan yang segar untuk semakin mendalami persoalan Desa.
4. Isteriku dan anak-anakku yang selalu mendampingi tiap hari dengan setia, yang dengan gigih selalu berharap penulis segera menyelesaikan tugas penyusunan tesis ini.
5. Kepala Kelurahan Buntalan dan Kepala Kelurahan Mojayan beserta staf yang satu persatu tidak dapat saya sebutkan namanya yang dengan sabar bersedia membantu penulis memberikan keterangan dan informasi yang sangat berharga untuk menyelesaikan tugas penyusunan tesis ini.

Sebagai penutup, peneliti mengucapkan banyak terima kasih kepada para pihak yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu yang telah membantu berbagai informasi yang diperlukan, hingga selesainya hasil penelitian ini.

Juli 2012

Penulis



Jaka Susila

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	vi
 BAB I . PENDAHULUAN .....	 1
A. latar belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	14
E. Otentisitas Penelitian .....	15
F. Metode Penelitian .....	16
G. Sistematika Penelitian.....	20
 BAB II. TINJAUAN PUSTAKA .....	 22
A. Teori Penafsiran.....	22
B. Konsep Perlindungan Hukum .....	25
C. Konstitusi dan Legitimasinya .....	31
D. Hukum Sebagai Unsur Kebudayaan .....	35
E. Sentralisme Hukum (Legal Centralism) dan Pluralisme Hukum (Legal,, Pluralism) .....	40
F. Konsep Masyarakat Adat .....	42
G. Fungsi Hukum .....	45
 BAB III. GAMBARAN UMUM KELURAHAN BUNTALAN DAN MOJAYAN	
A. Kelurahan Buntalan.....	50
B. Kelurahan Mojayan.....	54
 BAB IV. PERUBAHAN DESA MENJADI KELURAHAN DITINJAU DARI ASPEK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	 60
A. Aspek Peraturan Perundang-undangan .....	60
B. Alasan Penghapusan Desa.....	80
 BAB V. IMPLIKASI TERHADAP LEMBAGA KELURAHAN DAN HAK ULAYAT ATAS TANAH DESA.....	 84
A. Aspek Kelembagaan .....	84
B. Hak Ulayat Atas Tanah Eks Desan .....	87



BAB VI. SIMPULAN DAN SARAN	
A. Simpulan .....	95
B. Saran.....	96
DAFTAR PUSTAKA .....	98
LAMPIRAN .....	101

## ABSTRAK

Desa sebagai suatu masyarakat hukum sudah ada sebelum kemerdekaan. Bahkan dari studi sejarah dapat diketahui bahwa Desa sudah ada ketika negara masih dikuasai para raja-raja. Sebagai lembaga yang terbawah keberadaannya tidak pernah lepas dari pengaruh pemerintah baik pemerintah kerajaan, pemerintah kolonial maupun pemerintah RI.

Pengaruh pemerintah ini dilakukan melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang mencoba mengatur, membentuk desa sampai kemudian mencabut status desa. Bagi Desa yang memang keberadaannya bukan hasil bentukan pemerintah, tentunya tidaklah menjadi persoalan. Tetapi ini akan berbeda jika Desa yang ada merupakan desa yang sudah ada sejak dahulu kala, sehingga kewajiban negara mestinya melindungi keberadaannya, hanya sangat disayangkan bahwa perlindungan hukum terhadap Desa digantungkan adanya syarat-syarat tertentu, sehingga perlindungan hukum ini menjadi tidak sepenuhnya. Dengan demikian status desa ini menjadi rawan, karena sewaktu-waktu status desa dapat dicabut atau di ubah statusnya, terutama desa-desa yang mempunyai hak ulayat atas tanah Desa yang cukup luas. Dari perubahan status ini kemudian kekayaan hak ulayat atas tanah desa dialihkan menjadi milik Daerah. Sejak otonomi daerah dikembangkan, pasca reformasi, Ideologi PAD menjadi senjata utama daerah untuk menghimpun pemasukan sebesar-besarnya untuk daerah. Oleh karena itu sasaran empuk untuk memperoleh itu dengan mudah bisa didapatkan melalui perubahan status desa menjadi kelurahan yang berakibat tanah hak ulayat desa beralih menjadi milik Daerah. Perubahan ini juga menimbulkan persoalan karena perangkat Desa yang masih aktif harus masuk ke lingkungan Kelurahan dengan status lama. Dengan demikian terjadi dualisme kepemimpinan satu pihak ada perangkat kelurahan dan pada sisi lain ada perangkat desa.

Kata kunci : dualime kepemimpinan, perlindungan hukum, hak ulayat Desa.

## ABSTRAC

Village as part of law society has been existing before the independence. Based on historical studies. Village has existed since the nation was still occupied by the Kings. As a lowest institution, its existence could not be separated from Government. The government itself is divided into three executive branches: Royal Government, Colonial Government and RI'S Government. Government's control is applied through many legislations and amendments. These legislations and amendments have functions to take off or rearrange the status of the Village. It would not cause of problem because most of Villages are not formed by the Government. If there is a case that claimed the Village has been there since a long time ago, the Government only has the responsibilities to protect the Village. Unfortunately, law protection towards Village depends on certain requirements which make it could not be applied completely. The status of the Village may be in jeopardy because its status could be taken away by the Government, especially for the Village which has *Hak Ulayat*. In this situation, Village's "Land Rights" could be redirected to be "Local' Belonging Rights".

Since the developing of local autonomy in Post-Reformation era. PAD ideology has a function as a main weapon for earning as much as income for the County (*Kabupaten*). The easiest way to get the rights could be done by changing the status of the Village to *Kelurahan*. This situation makes *Hak Ulayat* of The Village become the County's rights (*Hak Kabupaten*). This change produces a problem the requirements impose the active institution of Village to go inside and merge with *Kelurahan* without changing the old leadership status inside the institution. As result, dualism leadership may occur inside of both institutions: in Kelurahan's Institution and Village Institution.

Key words : dualism leadership, law protection, hak ulayat of Village.